

# ローカル・カウンシル連合協議会と パリッシュ・カウンシル

——サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会を中心として——

山 田 光 矢

## 目 次

- 一 はじめに
- 二 全国ローカル・カウンシル連合協議会の役割
- 三 サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会の役割
- 四 おわりに

## 一 はじめに

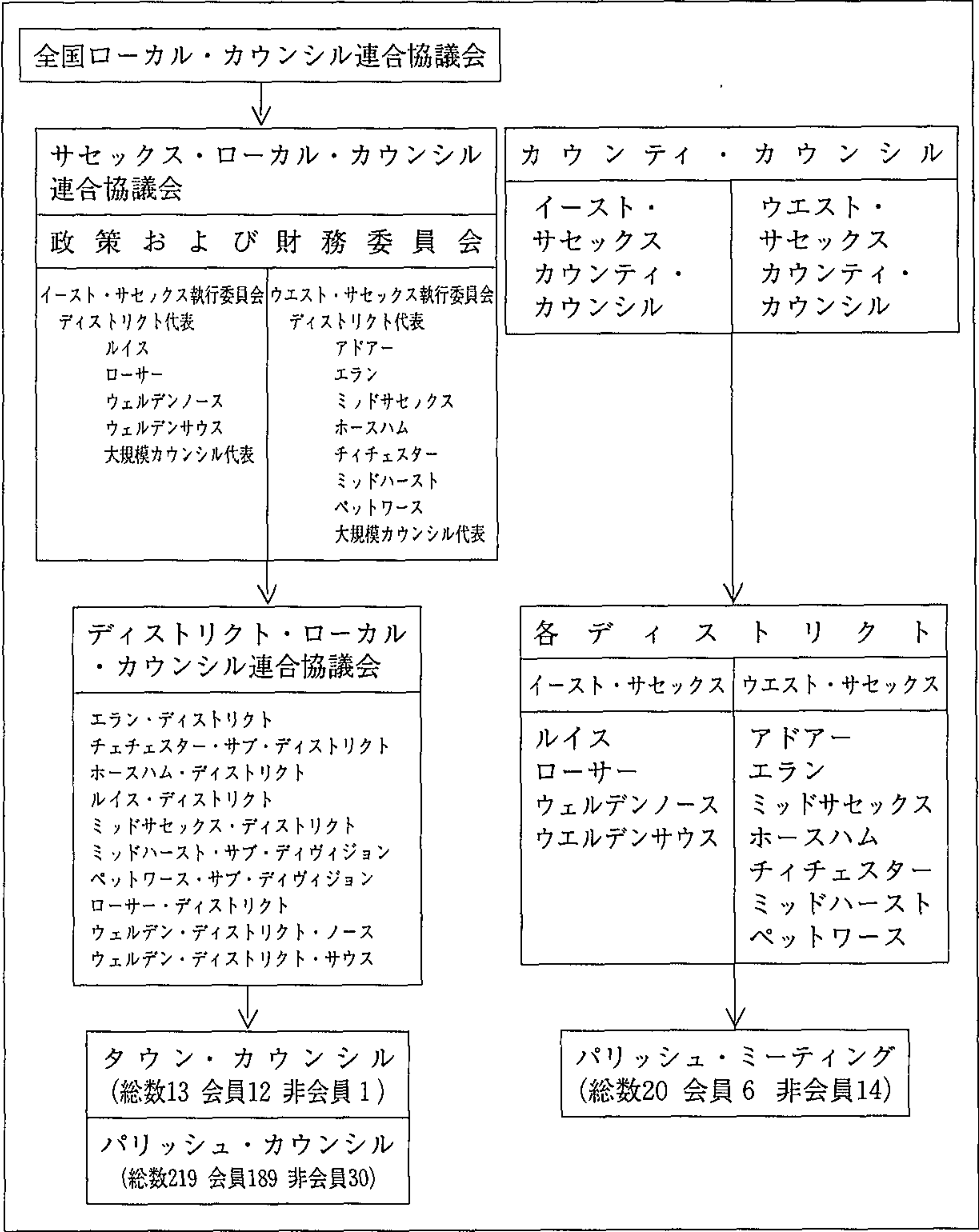
私がイギリスにおけるパリッシュ・カウンスルやコミュニティ・カウンスルに関する実態調査のために訪問した団体は、全国ローカル・カウンスル連合協議会とサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会そしてイースト・グリンステッド・タウン・カウンスルおよびリングメアー・パリッシュ(ヴィレッジ)・カウンスルの四つである。当初この研究は、自治体国際化協会ロンドン事務所が主催者となり王立行政学会の支援の下で、イギリスにおける地方公共団体の実態の総合的研究を目的として実施した「イギリス地方行政制度に関する総合講習と実態調査」(一九九〇年一〇月)の一部として行ったものである。ただしイギリスの地方自治制度が関連する三つの地方自治法との関係で、イングランドとウェールズにおける地方自治制度、アイルランドにおける地方自治制度、そしてスコットランドにおける地方自治制度が大きく異なることから、講習と実態調査はイングランドとウェールズの自治制度を対象とし、地理的な関係もあり実態調査の対象はイングランドに限定して実施された<sup>①</sup>。パリッシュ・カウンスルとコミュニティ・カウンスルの調査に関連してこの四団体を選じた理由は、国と個々のパリッシュ・カウンスルやコミュニティ・カウンスルの関係が間接的なものであり、実際に国と直接の関係を持つものは全国ローカル・カウンスル連合協議会であることを、パリッシュ・カウンスル訪問に先だって訪れた全国カウンティ・カウンスル連合協議会と全国都市団体連合協議会の関係者が説明してくれたことによる。

彼らは自らの立場を、「国会や政府機関と直接に交渉を持っているのは、メンバーである各地方公共団体ではなく、

その代表機関としてのわれわれである。例えば交付金や補助金の獲得と配分においても、政府機関にメンバーの声を集約して提出するのはわれわれであり、それらに関する交渉を行うのもわれわれである。また決定された交付金や補助金の総額を各メンバーに配分するのもわれわれである。もちろんメンバーとなっていない同一の地方公共団体もあるが、彼らはわれわれと政府機関の交渉の結果に引きずられているので問題はない。なぜこのような形態を取っているかといえば、国も地方公共団体もそれを望んでいるからである。単独の地方公共団体では力が弱い、また単独の地方公共団体をそれぞれ交渉相手にしていたのでは、政府機関は多くの職員と時間を必要とし不合理かつ非効率であるという、双方の利害が一致しているからである。このことはパリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルの段階でも同様である」と説明してくれたのである。<sup>②</sup>この時にパリッシュ・カウンシルとコミュニティ・カウンシルは、最小の地方公共団体でありその数も非常に多いことから、両者の全国組織である全国ローカル・カウンシル連合協議会の下に、各カウンティごとのローカル・カウンシル連合協議会が設置されているので、それも合わせて調査することが望ましいとの示唆を受けた。それゆえ最初に全国ローカル・カウンシル連合協議会を訪問し、そこでサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会の紹介を受け、さらにサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会に特徴的なパリッシュ・カウンシルとして、イースト・グリンステッド・タウン・カウンシルとリングメアー・パリッシュ（ヴィレッジ）カウンシルの紹介を受けて、それぞれの実態調査を実施したのである。

そうした実態調査の結果得られた各層のローカル・カウンシル連合協議会と、タウン・カウンシルおよびパリッシュ・カウンシルとの関係を、イースト・サセックスとウェスト・サセックスをモデルとして要約すると次の頁の表1のようになる。表1は全国ローカル・カウンシル連合協議会と二つのカウンティを土台としたサセックス・ローカ

表1 サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会を中心としたパ  
④  
リッシュ・カウンシルの組織関係



原則としてローカル・カウンシル連合協議会は全国を統括する全国ローカル・カウンシル連合協議会と、カウンティ・カウンシルを統括するカウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会が設置されるが、サセックス地域だけはイースト・サセックス・カウンティ・カウンシルとウエスト・サセックス・カウンティ・カウンシルが合同で一つのカウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会を設置しているので、二つのカウンティ・カウンシルが対象となっている。



ル・カウンシル連合協議会が存在していることを示している。イングランドでは原則としてカウンティを単位として広域的なローカル・カウンシル連合協議会が設置されるが、サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会はその例外として、イースト・サセックス・カウンティとウエスト・サセックス・カウンティに存在するタウン・カウンシルおよびパリッシュ・カウンシルが共同で設置しているものである<sup>③</sup>。また表1は広域的な関連性の強いディストリクトを標準にしたディストリクト・ローカル・カウンシル連合協議会も設置されていることを示している。これも法律上はパリッシュと呼ばれる第三層の地方公共団体が、イングランドには約一万程存在し、広域的なローカル・カウンシル連合協議会の下に広域的なローカル・カウンシル連合協議会を設置することが現実的なためである。ただしディストリクト・ローカル・カウンシル連合協議会は、カウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会の強い影響下におかれている。これに対しディストリクト・カウンシルは、地方自治関連法規によってパリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルに強い影響力を付与されているし、パリッシュ・ミーティングしかおかれていない小規模パリッシュに関しては強い監督権を保有しているので、両者の関係は無視することができないほど強いものといえるのである<sup>⑤</sup>。そこで代表的なローカル・カウンシル連合協議会であるところの、全国ローカル・カウンシル連合協議会およびカウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会と、タウン・カウンシルおよびパリッシュ・カウンシルの関係を考察していきたい。

## 二 全国ローカル・カウンシル連合協議会の役割

連合協議会が最初に設置されたのは一九世紀中頃のスコットランドである。スコットランドのそれは「スコットランド王立自治都市会議」という名称であり、それが私法律や地方法の制定に大きな役割を果たしたことから、イギリス各地の地方公共団体に大きな影響を与えたのである。それゆえイングリランドではまず、一八七二年に「都市団体連合協議会」が、バラ基金法に関する政府の対応に対抗するために招集されたところの「バラ・カウンシルの代表者会議」を発展させる形で組織されたのである。その後一八八八年の地方自治法によって設置されたカウンティ・カウンシルも、直ちに「カウンティ・カウンシル連合協議会」を組織したのである。そして一八九〇年に組織されていた「地方委員会協会」は、一八九四年の地方自治法における地方公共団体改革の際に「アーバン・ディストリクト連合協議会」に改組され、そのときに新たに組織されたルーラル・ディストリクトも直ちに「ルーラル・ディストリクト連合協議会」を設置しているのである。このアーバン・ディストリクト連合協議会とルーラル・ディストリクト連合協議会は、後の「ディストリクト・カウンシル連合協議会」の母体となったものである。これに対して「全国パリッシュ・カウンシル連合協議会」は、発足の試みは二〇世紀当初より見られていたが、戦後になってすぐ、すなわち一九四七年になってようやく組織されたものであり、連合協議会としては比較的新しいものである。<sup>⑥</sup>これは当時のパリッシュ・カウンシルが農村部にのみ配置されたものであり、より小規模な地方公共団体であったことから全国規模の連合協議会の設置が困難であったことによる。

設立後直ぐから全国パリッシュ・カウンスルは、「規模の大きい地方公共団体が新たな権限の保持を望んだ場合には、彼ら自身で私法律案のイギリス議会における通過をはかるために活動したのに対し、パリッシュ・カウンスルはそれを行うだけの法律上の地位もそして資金も持ちえなかったのである。時折パリッシュ・カウンスルが提出した私法律案の中に自らに関連した条項を見出ただけであった<sup>⑦</sup>」という状況を前提として、個々のパリッシュの利益追及のために行動を開始したのである。この目的を達成するために全国パリッシュ・カウンスル連合協議会がモデルとしたものは都市団体連合協議会であった。というのも都市団体連合協議会は、「一九一一年以降、イギリス議会の庶民院と貴族院の議員から選出される複数の副会長を選任する慣習を確立し実行したのである。この慣習は実際的には英国政府と連合協議会の関係という視点から、連合協議会の構造として定着していったのである。こうした地位を与えられた副会長たちは、法案の修正等の提案や議会における質問に対する返答あるいは連合協議会の代表団と大臣たちとの間の橋渡しや議員提出立法案の説明等において、連合協議会の側に立った意見の陳述や行動を取ることが期待されたのであり、これらの副会長の数は着実に増加していった<sup>⑧</sup>」のであるとの説明が示すように、副会長の数を増加させることによって、自己の権益の確保や増進をはかってきたのである。都市団体連合会における副会長の増加はまさにその有用性を示しているものであり、全国パリッシュ・カウンスル連合協議会も副会長として国会議員を活用することにしたのである。

「全国ローカル・カウンスル連合協議会の小人数のスタッフは、法的なアドバイスやあらゆる種類の援助を持ってわれわれを支援し続けてくれた。全国ローカル・カウンスル連合協議会の主要な役割は、すべての法的な提案の検討とコメントを行うこと、あるいは国会の立法過程の各段階においてパリッシュ・カウンスルやタウン・カウンスルの



利益を代表することである。われわれの貴族院と庶民院にいる副会長たちはローカル・カウンシルに影響のあるすべての問題に対して、良い状態が保たれるように的確な指示を与えている<sup>⑨</sup>」というサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会の言葉は、全国ローカル・カウンシル連合協議会が、一方において各パリッシュやコミュニティに対して多くの支援活動を実施していることを示しているが、他方において副会長である複数の国会議員を通じてロビーイング活動を実施し、パリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルの利益の獲得のために行動していることを示している。そして一九七四年には貴族院議員である副会長が四名（それまでは一名）庶民院議員である副会長が五名（同一名）へと増加され、議会や政府への対応のいっそうの充実がはかられているのである。<sup>⑩</sup>

それゆえ全国ローカル・カウンシル連合協議会はこうした対外的な役割を多分に期待されている反面、会員である各タウン・カウンシルやパリッシュ・カウンシルあるいはコミュニティ・カウンシルの上部団体として、各会員への多くのサービス提供も主たる活動として実施しているのである。個々のパリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルでは規模も小さく財政も脆弱ゆえに、法律部門や専門技術について、その専門の職員を雇用することはほとんど不可能なのである。それゆえ「全国ローカル・カウンシル連合協議会の役割は高い次元でパリッシュ・カウンシルの利益を代表することと、多くの場合は法律的なものであるが、各々の区域内でパリッシュ・カウンシルが直面する、対処に窮するような困難な諸問題について、アドバイスや援助を与えることである。全国ローカル・カウンシル連合協議会は年間約一五〇〇件の照会を取り扱う。その多くの項目は法律的な事項である。なぜなら全国ローカル・カウンシル連合協議会だけが常任の法律顧問を雇用している<sup>⑪</sup>」からであると、全国ローカル・カウンシル連合協議会の役割を明確に示している。彼の言葉は説明してくれたのである。彼の言葉は全国ローカル・カウンシル連合協議会の役割を明確に示している。



しかも全国ローカル・カウンスル連合協議会が実際に行っているサービスはその内容は非常にバラエティに富んだものになっており、全国ローカル・カウンスル連合協議会の担当者の説明から抜粋すると、彼らが会員である各タウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルあるいはコミュニティ・カウンスルから受けた照会項目の内容は、計画関連事項が約二〇％であり、手続き関連事項が約一八％を占めており、土地の所有関係項目が約一二％を占めているが、残りの五〇％はまさにその他としてしか説明できない雑多なものであった。<sup>⑫</sup> 小規模ゆえに専門的な職員を採用することが困難なタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルあるいはコミュニティ・カウンスルの実態の一面がうかがえる。

自らの役割を「メンバーであるカウンスルに対する無料の法律的、技術的そして一般的アドバイスの提供と、国会やその他の機関におけるメンバーであるカウンスルの国家レベルにおける権利と利益の保護と増進」<sup>⑭</sup>にあるとする全国ローカル・カウンスル連合協議会は、次の頁の表2のような活動をメンバーであるカウンスルに対して行っているのである。表2にあるように、例えば技術的なアドバイスに関してバーミングハム大学の都市および地域研究センターが担当機関として、大学における専門研究や分析をタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルあるいはコミュニティ・カウンスルが利用できるのも全国ローカル・カウンスル連合協議会を組織した結果といえる。また大きな保険や保障を確保したり、コースごとの研修が実施可能なのも全国ローカル・カウンスル連合協議会を組織した結果といえるのである。このように各タウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルあるいはコミュニティ・カウンスルが多くいる点において全国ローカル・カウンスル連合協議会に依存していることが理解できる。この点が表面上はイングラントにおける地方公共団体の全国組織と、全国組織であるという点においてある部分類似している日本の地方六団体と

⑬  
表2 全国ローカル・カウンスル連合協議会のメンバーに対する役割

無料の法律問題へのアドバイス	メンバーであるカウンスルに影響する問題への有用なアドバイス。毎年法的な経費として100ポンド以上を支出しなければならない複雑な問題への詳細な指導例が数100件見られる。
技術的なアドバイス	バーミンガム大学にある都市および地球研究センターを通じた技術的な問題に対する専門家による無料のアドバイス
一般的なアドバイス	メンバーであるカウンスルに影響する他の問題への無料のアドバイスの提供
保険および補償	カウンスルが必要とする一般的な損害賠償や雇用者への損失補償、雇用者の不法行為に対する損害賠償、財産的な損失、議員や職員の事故、文書や書面による名誉毀損といったものへのすべての補償をカバーする、適切なレートによる保険政策
出版	<p>全国ローカル・カウンスル連合協議会は以下のものを出版し、必要とあらばその他のものも直接に配布する</p> <p>Local Council Review 32ページ・年4回・17,000部以上</p> <p>Information Packs for Councillors and Clerks カウンスルの権限と手続等に関するもの</p> <p>Forms and Notices, Leaflets and Circulars カウンスルの通常の手続きに要求されているものや、特別な出来事あるいは新たな問題等に関するもの</p>
研修	カウンティ・カウンスル連合協議会を通じて、各パリッシュ・カウンスルや地方公共団体一般に関連する法律や手続きと実践について、議員や事務責任者へのコースごとの研修やセミナーの実施
全国大会	議員や事務責任者が会合し、ローカル・カウンスルの問題を討議できるような機会としての全国大会の実施
立法	議会の日々の活動の監視や法案の修正の要求あるいは議員に対するロビー活動、関係公務員との提案されている法令文書の討議、政府による公式な調査用紙に対する応答
政策	一般的なパリッシュ・カウンスルやコミュニティ・カウンスルの問題や決議を、すべてのメンバーであるカウンスルの一般利益を追及する政策として全国ローカル・カウンスル連合協議会委員会が審議し、議会や政府あるいはその他の国家機構に実現を働きかける
広報および各種の出版物の配布	全国ローカル・カウンスル連合協議会は、印刷物の公開や、会議や総会あるいは他の全国規模の組織への参加における発言等を会報や小冊子の直接配布等によりすべてのメンバーに知らせる必要を認識し実施している

は実際上の性格や働きが大きく異なっており、日本においても地方公共団体の自立性や主体性をより向上させるために、イングランドにおける地方公共団体の全国組織に大いに学ぶ必要があろう。

### 三 サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会の役割

サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会と各パリッシュ・カウンスルの間に立つて、全国ローカル・カウンスル連合協議会と同様の役割を各パリッシュ・カウンスルに対して果たしていると共に、ディストリクト連合協議会との連携の上になつて、国や上層の地方公共団体との連絡調整機能をも担当しているのである。ただし最初は視点を變えて一般的なディストリクト・カウンスルとパリッシュ・カウンスルとの関係を見ていきたい。なぜならそこには当然に協力と協調関係が存在するが、その反面においてディストリクト・カウンスルはパリッシュ・カウンスルの上層の地方公共団体として、パリッシュ・カウンスルを指導する役割も担っており、パリッシュ・カウンスルがディストリクト・ローカル・カウンスル連合協議会を組織せざるをえなかった理由の一部が見えてくるためである。

ここではディストリクト・カウンスルがパリッシュ・カウンスルに対して、特に歳出面について強い指導力を発揮できる立場にあることから、その点について全国ローカル・カウンスル連合協議会のディレクターであるジョン・クラーク氏の説明を通じて分析してみたい。彼は、「パリッシュは、自らが帰属するディストリクト・カウンスルに要求し、そこから受領した金額を条件として自らが必要とするだけ支出することができ。しかしながらディストリクト・カウンスルが、歳出の削減を保つように、パリッシュ・カウンスルに圧力を加えるのが通常である。ディストリ



クト・カウンスルはいろいろな方法でそれを試み実施することが可能である。例えば第一にディストリクト・カウンスルはしばしばパリッシュ・カウンスルが政府の歳出に関するガイドラインに従うことを要求する。また第二の点としてディストリクト・カウンスルは、パリッシュ・カウンスルの支出について責任を持つようパリッシュの議員に依頼するために、彼らとの個人的な接触を利用することができる。さらに第三のものとしてディストリクト・カウンスルは、新聞のキャンペーンで、区域内のパリッシュ住民に、彼らのパリッシュ・カウンスルが余り多くの金を支出しないようにプレッシャーをかけるために記事を掲載することができ<sup>⑮</sup>」点を強調しているのである。このようにディストリクト・カウンスルはパリッシュ・カウンスルに対して大きな権限を有しているのである。ただしクラーク氏は「多くの場合パリッシュ・カウンスルはそうのように巨額な金銭を支出してはいない。パリッシュ・カウンスルの支出の平均はおおよそ年間一万二千ポンドである。パリッシュ・カウンスルの支出総額はすべての地方公共団体の歳出総額のわずかに〇・三%の一億三千万ポンドにすぎない<sup>⑯</sup>」という言葉で、パリッシュ・カウンスルの実情にも理解を示していた。

またクラーク氏は、「パリッシュ・カウンスルとディストリクト・カウンスルの間に二つの主要な領域についての争いがある。その第一のものは新しい建物についての計画の許可であり、第二のものは土地の利用変更の計画の許可である。これら二つのケースについて、計画の許可に同意を与える責任はディストリクト・カウンスルにある。それゆえ条例によってディストリクト・カウンスルには、区域内のパリッシュ・カウンスルに対するすべての計画の許可の実施に関して調査を行う義務が課せられている。パリッシュ・カウンスルには計画の許可のための実施に関連するあらゆるコメントを加えることが認められる。しかしながら最終的に計画の許可はパリッシュ・カウンスルの意見と

は無関係にディストリクト・カウンシルによってなされることになる。そしてこのことは大きな不満と対立を導くことになる。そのような問題の一つがジプシーのためのキャンプ場の提供である。条例によりディストリクト・カウンシルは適当なキャンプ場をジプシーに対して一定数提供しなければならない。しかし多くのヴィレッジ（パリッシュ）は、域内の土地のジプシーによる使用について、住民から猛烈な反対を受けることになる。それゆえ、常に当該地域に移住することを許可されるジプシーに対して、その住民は強い反感を持つことになる。実際もしキャンプ場の一定の数が公的にジプシーの使用地域に指定された場合、ディストリクト・カウンシルはそれを理由に民間のキャンプ場から他の人々を追いつ立てることを認める<sup>⑰</sup>ことになるという事実を示してくれた。彼の説明はパリッシュ・カウンシルに対するカウンティ・カウンシルの権限の大きさや、政府機関をはじめとする上層団体からの命令に対するパリッシュ・カウンシルの位置づけをきちんと例示してくれたものといえよう。またジプシーの増加はイギリスのEC加盟の結果であり、こうした問題はこれからも増加することが予測され、ディストリクト・カウンシルとパリッシュ・カウンシルの対立の可能性や調整の必要性が増加するものと思われる。

特に予算の問題は、サッチャー政府が地方財政に対しても、キャッシュ・リミットやレイト・キャッピングを通じて、公的な支出抑制策の一環として強い影響力の行使をもくろんだことから、ディストリクト・カウンシルがパリッシュ・カウンシルの予算について、強く指導力を行使せざるを得なかったという一面が浮かび上がってくるのである。また地方税の徴収責任団体はディストリクト・カウンシルであり、パリッシュ・カウンシルのプリセプトの額が大きければ、それだけディストリクト・カウンシルが住民に請求するレイトあるいはコミュニティ・チャージの金額が高くなり、住民の批判を一身に受けなければならないという、制度上の問題がそこにはうかがえるのである。ただしコ

コミュニティ・チャージの導入がパリッシュ・カウンシルにどのような影響を与えているかについては、サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会では肯定する意見が強い。ウエスト・サセックス執行委員会議長R・ハマー氏は「例えば、収入のある四人の隣人と隣り合わせで、セミ・デタッチト・ハウス(二世帯用の集合住宅)に暮らしているある未亡人は、彼女自身のために隣家と同額の地方税を納税しているが、彼女は四分の一の便益しか享受していない<sup>⑮</sup>」との例をあげて、納税額と行政サービス需要の格差の存在を地方税制改革の主要な論点として示し、「地方公共団体の三つのレベルのものすべてが予算について説明する必要がある、各コミュニティ・チャージの納税者が、どのようにしてどのようなところで予算が執行されているのかを知るのであるということとは、そのすべてが大きなプラスであると思われる<sup>⑯</sup>」として高く評価している。またC・スワン夫人も「パリッシュ・カウンシルにコミュニティ・チャージがもたらした最大の効果は、居住者が提供されているサービスのレベルとその経費について明確に認識できるようになったことである。パリッシュ・カウンシルやタウン・カウンシルがいかなるものを実施してきており、これからいかなるものを実施しようとしているのかを、居住者に知らせることは重要なことである<sup>⑰</sup>」として、コミュニティ・チャージのもたらす効果を強調している。コミュニティ・チャージが今後どのような修正を受け。またパリッシュ・カウンシルに、どのような影響を与えて行くかについては、現在の新しい問題のために評価することは困難である。ただし税金は行政の中心となる収入である以上、彼らの言葉によればコミュニティ・チャージが国民の大きな抵抗を受け、導入わずか一年で修正されたとはいえ、国民に税金と特に地方行政との関係を再認識させた効果は大きいものであったといえよう。

サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会の構成から、サセックスのタウンとパリッシュの実情を理解すれば、



表3 サセックス・ローカル・カウンスルズ連合協議会メンバー<sup>②①</sup>

地 域	会 員	内 訳			%	非会員	内 訳			%	総 数
イースト・サセックス	85	TC	PC	PM	87.6%	12	TC	PC	PM	12.4%	97
ルイス・ディストリクト	20	3	15	2	80.0%	5		3	2	20.0%	25
ローサー・ディストリクト	28	2	26		90.3%	3		3		9.7%	31
ウェルデン・ディストリクト・ノース	16	1	15		80.0%	4		3	1	20.0%	20
ウェルデン・ディストリクト・サウス	21	1	19	1	100.0%	0				0%	21
ウエスト・サセックス	122	TC	PC	PM	78.7%	33	TC	PC	PM	21.3%	155
アドアー・ディストリクト	2		2		66.6%	1			1	33.3%	3
エラン・ディストリクト	22	1	20	1	71.0%	9	1	5	3	29.0%	31
チィチェスター・サブ・ディストリクト	23		22	1	71.9%	9		5	4	28.1%	32
ミノドハースト・サブ・ディヴィジョン	14	1	13		66.6%	7		6	1	33.3%	21
ベットハースト・サブ・ディヴィジョン	11		11		84.6%	2			2	15.4%	13
ホーム・ディストリクト	29		29		87.9%	4		4		12.1%	33
ミッド・サセックス・ディストリクト	21	3	17	1	95.5%	1		1		4.5%	22
総 計	207	12	189	6	82.1	45	1	30	14	17.9	252

TC=タウン・カウンスル PC=パリッシュ・カウンスル PM=パリッシュ・ミーティング

加盟しているタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルに対するサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会の役割や、未加盟のタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルあるいはカウンスルを置いていない小規模パリッシュに対するディストリクト・カウンスルの役割が理解できる。サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会への加盟団体数は、上の表3に示したように二〇七団体でありこれは全体の八二%強の団体が加盟していることになる。それゆえサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会のタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルへの影響力は強いものといえることができる。またサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会の果たしている役割は次の頁の表4の予算および決算の通りである。

これらを前提としながら、現在サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会が各パリッシュ・カウンスルとの間で抱えている問題を、サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会が発行している年次報告書から拾いあげて見た

表4 サセックス・ローカル・カウンスル連合協議会会計報告<sup>②②</sup>  
貸借対照表 (予算)

	1990.3.31	1989.3.31		1990.3.31	1989.3.31
累積基金			純流動資産		
繰越 年度余剰金	8,903 2,139	6,595 2,308	流動資産		
小計	£ 11,042	£ 8,903	銀行当座預金	858	2,906
			ビルディング・ ソサエティ当座預金	10,000	8,000
			手持の出版物在庫	930	800
			前払補償金	196	—
			小計	11,984	11,706
			控除		
			流動負債		
			債権や前払受取り	942	2,803
			小計	942	2,803
合計	£ 11,042	£ 8,903	小計	£ 11,042	£ 8,903

収入および支出計算書 (決算)

収入の部	1990.3.31	1989.3.31	支出の部	1990.3.31	1989.3.31
メンバーの会費	23,021.	21,166.	全国協議会分担金	8,427.	7,811.
出版物の販売 連合協議会報 他の出版物	2,910. 1,469.	3,124. 1,456.	印刷・文具・郵便等	1,443.	1,760.
小計	4,379.	4,580.	旅費、委員会や大会の経費	1,463.	1,005.
ビルディング・ソサ エティ利息	1,341.	969.	出版物の購入 連合協議会報 今年分 バックナンバー 一般出版物	2,394. 539. 550.	1,680. —. 952
継続…純余剰金	280	196.	小計	3,483.	2,632.
			ディストリクトの協議会 への謝礼金や経費	523.	536.
			電話代	343.	300.
			銀行利息と手数料	—.	17.
			サセックス・ルーラル・ コミュニティ分担金	11,040.	10,400.
			会計検査経費	160.	140.
合計	£ 29,021.	£ 26,909.	合計	£ 26,882.	£ 24,601.
			差引残高	£ 2,139.	£ 2,308.

い。それによると主たる問題は、サセックス・ダウنز自然景観保護区 (Area of Outstanding Natural Beauty, AONB) の国立公園への移行問題、農業用地の将来の利用計画、あるいはEC統合を控えたことも含めた今後の交通問題である。それゆえサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会は、それらの課題についてタウン・カウンシルやパリッシュ・カウンシルと積極的な調整をはかる必要性を重視し、長期的な展望にたつて対話と調整を続けていく必要性を強調しているのである。また「イースト・サセックス執行委員会とウエスト・サセックス執行委員会は、この一年間に三回の会合を開き、計画問題や地域住民への住宅供給、労働者住宅における農業との関連の廃止、ごみ処理とそのリサイクル問題、道路と交通、交通路の照明、投票の実施における管理規則、ルーラル・エリアにおける郵便局と商店、日曜日の路上市場の開催等多くの問題について討論した<sup>②③</sup>」との報告から、ここに示した課題が現実にとタウン・カウンシルやパリッシュ・カウンシルが直面している問題であることも理解できるのである。またこの会合への外部からの参加者には「国会議員や、道路やごみ処理あるいは住宅建設といった各種の問題に関係を持つカウンティ・カウンシルの議員であつた<sup>②④</sup>」との説明が示すように、パリッシュ・カウンシルの行政が多くの面でカウンティ・カウンシルの行政と深い関連性があることが見て取れるのである。

サセックス・ダウنز自然景観保護区の国立公園への昇格問題は戦後すぐからのものである。政府委員会は一九四七年にはすでにサセックス・ダウنزの国立公園指定の受入れの勧告をなしていたのであるが、この政府委員会の勧告は、当時の食糧事情の影響を受け、サセックス・ダウنز地域における食糧生産の増加が第一の課題であるという理由で拒絶された。しかしイギリスの農業事情の変化がこの課題を無用なものとしたのである。EECの一般農業政策に連動して導入された農業補助金が、逆にイギリス農業の過剰生産を招来し、大規模に農業生産の減産を要求し始



めたのである。

農業の将来を含めて、サセックス・ダウンズにおける土地の総合的な利用計画の策定や、古くから作家や詩人達が思索をめぐらしたユニークな景観を持つ土地であるところから、そうした景観を中心とした観光事業の推進等が今後の課題となっているのである。そうしたことを目的として、サセックスでは当地に関連するパリッシュ・カウンシルを中心に、政府や民間の各種関連機関等の代表者からなる、サセックス・ダウンズAONBフォーラムを一九八六年に設立し、国立公園への移行を含めて総合的な検討を開始したのである。サセックス・ローカル・カウンシル連合協議会は、各パリッシュ・カウンシルの討議と意見調整の場を提供すると共に、各政府機関や上層の地方公共団体はじめ各利害関係者の団体の代表が一堂に会し、国立公園への移行を前提にサセックス・ダウンズ問題を総合的に検討していくことを推進するための手助けをしていきたいと考えているのである<sup>②⑤</sup>。

農業用地の将来の利用計画も、サセックス・ダウンズと同様に、イギリスの農業事情と密接に関連したものである。サセックス・ダウンズの場合と同様に、イギリス農業の過剰生産はサセックスにある牧場等を中心にした農場のいくつかのものを倒産の危機に追い込んでいるのである。農業問題は当地の緊急課題として、総合的な検討を追っているのである。牧場を中心とした農業の計画的な見直しにおいて、カウンティ・カウンシルの構造計画の中心にはゴルフ場への転換が盛り込まれている。サッチャーリズムの浸透は、政府援助の期待が薄いことを認識させるに足るものであった。自力での利用変更においては、より容易に事業の転換が可能で収入益が期待できる、ゴルフ場へ利用変更が行われやすいことは当然なことかもしれない。しかし近隣地区におけるゴルフ場の競合や一定地域におけるゴルフ場の乱立は逆効果になりやすい。それゆえサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会は、全体的な土地の複合的な

利用を推進するような計画の策定の必要性を認識し、これからもそのような活動を支援していきたく考えているのである。<sup>26)</sup>

交通問題はモータリゼーションが進展している現代において緊急な課題であることはいうまでもない。運輸省は今後一〇年間で国内の道路関係支出を倍増させて、道路網の充実をはかる計画を公表している。また両サセックス・ローカル・カウンシルの交通局とサセックス警察は、両サセックス・カウンティが全国で最も道路事情の悪い地域であることを理由に、当地ローカル・カウンシル連合協議会の二つのカウンティの執行委員会に代表者の派遣と事情説明を求めてきたのである。運輸省やカウンティ交通局そして警察が道路整備を重視する背景には以下のような理由が存在する。

(1) 大型トラックが、EECの指令のもと、一九九一年一月から不適合な道路上を大きな音を立てて走ることになるであろう（すなわちEECの交通規制はイギリスに比べて各国を横断して車両が通行していることから緩やかであることが理解できる：著者註）。

(2) 一〇年後には英仏海底トンネルが開通するであろう。

(3) 二〇〇〇年にはイギリスの路上を実際に走っている車の数が、一九八八年の一八四〇万台から二三五〇万台ないしは二五五二万台の間にまで増加するであろう。

まさに地理的にもそして政治や経済等の面からも、イギリスがヨーロッパ大陸と一体化することから生じる問題への事前の対応が、緊急の課題として道路事情にも現れてきているのである。

こうした予測から見て、今後の交通量の増加におけるトラックの増加はほぼ二七％と見込まれている。その結果い

くつかの困難な選択が必要なものとして現れることになるであろう。それらは以下の二つのものに要約できる。

(1) 新しい道路の建設：しかしそれはわれわれの美しい田園地帯をより狭めるであろう

(2) 既存の道路の改修に対する多くの経費の支出あるいは鉄道の大規模利用の推進

開発と環境保全という相対立する要求をここでは満たす必要がある。そこでサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会は、二つのカウンティ住民の生活の質を高めるための一つの問題として道路問題を重視し、当該問題に対する理解と合理的な結論を導き出すために、今後も討論への参加を継続するつもりでいると論じているのである。<sup>②7</sup>

このようにサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会は、国内事情の激変や国際関係の変動の影響を前提として、デストリクト・ローカル・カウンスル連合協議会とも協力しあつて、タウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルの抱える問題への積極的な対応策を模索したり提言したりしているのである。低成長や農業問題あるいは大陸との海底トンネルの開通といった身近な問題ばかりでなく、ECの改革や外国企業の誘致等の国際的な問題やその影響についてもタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスルは考察していかねばならないのである。しかし小人数で構成されるタウン・カウンスルやパリッシュ・カウンスル等は、日常の業務に追われがちでそうした問題に明確な対応を行うことはほとんど不可能であろう。そうした意味からもカウンティ・ローカル・カウンスル連合協議会やデストリクト・ローカル・カウンスル連合協議会の役割や重要性は増加していくものと思われる。この関係がきちんと成立しなければ、イングランドにおける日常生活圏行政が有効に成立せず、住民自治を前提とする民主的な地方自治制度が根底から揺るがされることになる。こうした点からもサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会に代表される、イングランドのカウンティ・ローカル・カウンスル連合協議会の役割は非常に大きく、特にタウン・カ



ウンシルやパリッシュ・カウンシルとの連携を強化して行く必要があるといえよう。

#### 四 おわりに

これまで見てきたように、本来最も住民の日常生活に密着した身近かな行政サービスを提供することを目的としたパリッシュ・カウンシルも孤立して行政サービスを提供することは絶対的に不可能なのである。国家との関係をはじめとして、上層の地方自治体との協力と調和が必要不可欠なものとならざるをえない。そうした点からみて全国ローカル・カウンシル連合協議会や、カウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会、あるいはディストリクト・ローカル・カウンシル連合協議会の役割は、今後益々拡大していくように思われる。こうした時代的な影響の下にあつて、全国ローカル・カウンシル連合協議会とサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会の関係は益々密なものとなることは想像に難くない。そうした中で全国ローカル・カウンシル連合協議会は、一八九四年の地方自治法が近代的なパリッシュやコミュニティ制度を形成したものととらえ、一九九四年にパリッシュとコミュニティの百周年記念行事の実施を企画しているのである。これに対してサセックス・ローカル・カウンシル連合協議会が「百周年をアピールするための七五ポンドの予算措置が全国ローカル・カウンシル連合協議会では可能になり、ロンドンにおいて不動産の自由保有権の取得が可能となったことから、カウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会のコスト負担の軽減がはかられる<sup>⑳</sup>」ことを強調している。このことはカウンティ・ローカル・カウンシル連合協議会とディストリクト・ローカル・カウンシル連合協議会および各タウン・カウンシルやパリッシュ・カウンシルの間に良い結果をもたらす

ことになると思われる。

日本の地方自治制度がスケール・メリットを重視して広域化を中心として改革がなされてきているが、これからは日常生活圏を単位とした行政区画による身近な行政を担当するための自治体の設置も考慮して行く必要がある。たしかに日本でも自治省によってモデル・コミュニティが設置されているが、それは一部の地域でしか有効に機能しているとはいえないどころが時代遅れという批判さえ聞かれるのである。<sup>29)</sup> しかも今後は都道府県のための広域行政のモデルとして提言されている道州制の必要性や、モデル・コミュニティを設置した時期に同時に設置された広域市町村圏をモデルとした都市行政の必要性が論じられていくものと思われる。そうした広域行政の不足部分を補う、イングランドのパリッシュのような日常生活圏行政の主体としての地方公共団体を設定するとともに、その効果的な機能を側面からバック・アップが可能な全国組織の確立を、日本はスケール・メリットを追及する広域行政の考察と共に真剣に考える時期にきていると思われる。

## 注

- ① 「イギリスの地方自治制度は一九七二年の地方自治法に基づき改革されたイングランドとウェールズが共通の組織や機構を有しているのに対し、スコットランドは一九七三年のスコットランド地方自治法により北アイルランドは同じく一九七三年に制定された北アイルランド地方自治法によって独自の地方行政制度が展開されている。ただしイングランドとウェールズにおける第三層の地方公共団体は、イングランドではパリッシュとウェールズはコミュニティとよばれているのは、両者の宗教上の相違によるものであり、実質的な相違は見られない」(拙稿「パリッシュとコミュニティの地位と機能」『政経論叢』国士舘大学 平成三年第一・二号合併号)。「ディストリクト連合協議会がローカル・カウンシル連合協議会と称するのは、大規模なパリッシュにはタウン・カウンシルの名称の使用を許し、小規模なパリッシュがパリッシュ・カウンシルと称して

いるという相違から、両者が構成員となっているイングランドにおけるディストリクトの連合協議会は両者の総称としてローカル・カウンシルの名称を用いているのである」(Department of the Environment, 'Parish and Councils in England: A Survey' HMSO 1992. P.2.)。「ただし全国ローカル・カウンシル連合協議会は一九七二年の地方自治法によってウェールズのパリッシュがコミュニティに名称が変更され、コミュニティ・カウンシルが構成員となったことから、その名称をローカル・カウンシルに変更しているのである」(Bryan Keith-Lucas & Peter G. Richers, 'A History of Local Government in the Twentieth Century', George Allen & Unwin Ltd, 1978. p.196.)。

② カウンティ・カウンシル連合協議会は一九九〇年一月一日に訪問し、また都市団体連合協議会は一〇月一六日に訪問した。両協議会ともスライドやビデオあるいは各種の資料を用いて、各分野の担当者を通じて、その実情を詳しく説明してくれるとともに、パリッシュ・カウンシルに関する全国連合協議会やカウンティ単位の連合協議会の役割についても多くの情報を提供してくれた。本文をかりて両協議会の方々に深く感謝の意を示したい。

③ 「原則としてパリッシュやコミュニティが設置されるのはイングランドとウェールズの四七のノン・メトロポリタン・カウンティであり、その中でイースト・サセックス・カウンティとウェスト・サセックス・カウンティが合同でローカル・カウンシル連合協議会を設置していることから、カウンティを単位としたローカル・カウンシル連合協議会は四六ということになるが、現実にはメトロポリタン・カウンティであるノース・ヨークシャー・カウンティとウェスト・ヨークシャー・カウンティが合同でローカル・カウンシル連合協議会を設置しているのであり、このことから大都市圏域にもパリッシュ・カウンシルが設置されていることが理解できる」(National Association of Local Councils (NALC), 'Powers and Constitution of Local Councils' NALC, 1987, p.38.)。

④ この表は 'Sussex Association of Local Councils (SALC), 'Annual Report and Accounts 1989-90', SALC. 1990, p. 16-25. を参照して作成した。

⑤ NALC op. cit., p.1-5.

⑥ Bryan Keith-Lucas & Peter G. Richers, op. cit. p.180.

⑦ Bryan Keith-Lucas & Peter G. Richers, op. cit. p.187.

⑧ Bryan Keith-Lucas & Peter G. Richers, op. cit. p.186.



- ⑨ SALC, op. cit. p.15.
- ⑩ Bryan Keith-Lucas & Peter G. Richers, op. cit. p.186.
- ⑪ Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR財団法人 自治体国際化協会) 現地名 Japan Local Government Center in London, P. Kuensler, 'Visit to the Association of Local Councils', p.2. (これは私が CLAIRの職員と共に訪問した全国ローカル・カウンスル連合協議会におけるレクチャーを、CLAIRのP. ケンストラー氏が整理した報告書である)
- ⑫ CLAIR, op. cit., p.2.
- ⑬ NALC, 'Benefits of Membership', NALC, 1897, p.1.
- ⑭ この表は、NALC, op. cit. NALC, 1897, p.2-4. の内容を整理して作成した。
- ⑮ CLAIR, P. Kuensler, op. cit., p.3-4.
- ⑯ CLAIR, P. Kuensler, op. cit., p.4.
- ⑰ CLAIR, P. Kuensler, op. cit., p.3.
- ⑱ SALC, op. cit., p.4.
- ⑲ SALC, op. cit., p.4.
- ⑳ SALC, op. cit., p.12. このスワン夫人はサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会のセクレタリーであり、実際に私にサセックス・ローカル・カウンスル連合協議会の実態を説明してくれたり、イースト・グリンステッド・タウン・カウンスルやグリーンメアー・パリッシュ(ヴァイレッジ)・カウンスルを紹介方々案内してくれた実態調査における最大の恩人である。この紙面を借りて深く感謝の意を示したい。
- ㉑ この表3は、SALC, op. cit, p.16-25. にある一覧から拾い出して整理したものである。
- ㉒ この表4は、SALC, op. cit, p.27-28. を整理したものである。
- ㉓ SALC, op. cit., p.13.
- ㉔ SALC, op. cit., p.13.
- ㉕ SALC, op. cit., p.9-10. 参照

- ②⑥ SALC, op. cit., p.10-11. 参照
- ②⑦ SALC, op. cit., p.11-12. 参照
- ②⑧ SALC, op. cit., p.3.
- ②⑨ 倉沢 進「コミュニティづくり二〇年の軌跡と課題」『都市問題』（東京市制調査会）第八一卷二号（一九九〇年二月号）  
九頁

